

仮払い制度に関する提言その2 —災害救助アプローチの可能性—

キヤノングローバル戦略研究所 上席研究員 芳川恒志
「原子力と法」研究会座長 豊永晋輔

I はじめに

平成30年12月5日、「原子力損害の賠償に関する法律」（以下「原賠法」という。）の改正が国会で可決、成立した。今回の改正ではその対象に、原子力事故の被害者に対する仮払い・立替払いを制度化することが含まれている¹。同年5月、我々は、「原子力損害賠償における仮払い・立替払いについて—検討対象の整理—」を公表しところである。この提言では、仮払い・立替払いの概念整理を出発点として、仮払い・立替払い制度のみを改正の対象として検討することでは不十分であり、同時に原子力事業者の倒産、不可抗力免責などをも含んだ検討が必要であることなどを提言した。

http://www.canon-igs.org/column/energy/20180510_5003.html

また、特に、福島第一原子力発電所事故の教訓を生かすという観点から考えたとき、同事故の機序を分析して、原子力発電の安全性を向上させ、事故を起こさせないことが最重要であることは異論がない。しかし、同時に、仮に事故が起きてしまった際の対処についても、同事故の教訓を生かす場面があると考えている。その1つが、この提言で検討する仮払い・立替払い制度に関する災害救助アプローチである。

以下では、上記の5月の提言に続くものとして、損害賠償という枠組みからだけでなく、原子力事故により引き起こされる災害を救助するとの観点から分析し、立法の方向性を提言する。まず、原子力事故の特徴について確認し（下記II）、災害法と事故法の2つのアプローチがあることを述べる（下記III）。その上で、これまであまり注目されてこなかった、災害法のアプローチから立法に向けた提言を試みたい（下記IV）。

II 原子力事故の特徴

原子力事業から発生する事故（原子力事故）は、それに特有ではないものの、以下のような特徴がある。

¹ 平成30年改正原賠法は、第4章の2を新設し、その第2節において、「特定原子力損害賠償仮払金の支払のための資金の貸付け（特定原子力損害賠償仮払金の支払のための資金の貸付け）」について規定を設けている。たとえば、第十七条の三は「原子力事業者は、特定原子力損害…を受けた被害者に対して、政令で定める基準に従い、特定原子力損害賠償仮払金…の支払を行おうとするときは、政府に対し、賠償措置額を超えない範囲内において政令で定める金額を限度として、政府が当該特定原子力損害賠償仮払金の支払のために必要な資金の貸付けを行うことを申し込むことができる。」と定める。

第1に、ある種の事業は、どんなに回避策を講じても一定の危険を伴うものの（「残余リスク」）、その社会的な有用性のために、危険な事業の遂行が認められている（いわゆる「許された危険」）。原子力事業は、その典型である。したがって、原子力事業は残余リスクを包含しており、被害者は一方的にリスクを負担している（危険責任・無過失責任）。これは、さらに2つの要素を含んでいる。すなわち、1つは、原子力(核エネルギー)を利用する場合、どんなに安全性を考慮した対策を講じたとしても、完全にリスクを制御することは困難であり、微少ではあるがゼロではないリスクが残ってしまう。

もう1つは、被害者は、相互的なリスクを負担しているのではなく、一方的にリスクを負担しているという点である。例えば、タバコの喫煙にはリスクがあるが、そのリスクが具体化したとしても、喫煙者はリスクを引き受けているから、一方的にリスクを負担しているわけではない。また、お互いに便益を享受する代わりにリスクを負担している場合もある。例えば、仮にある社会の構成員全員が同程度に自動車を利用しているとすれば、自動車利用によるリスクが具体化して自動車事故が発生したとしても、それは、相互に負担しているリスクであり、一般的なリスクであるとは言えないだろう。

第2に、原子力事故では、被害が、即時に、多数発生する（大規模災害）。この特徴は、化学プラントの爆発事故や、水俣病などの公害事故と対比することができる。確かに、化学プラントなどの工場事故で周辺住民が負傷したような場合、原子力事故と同様、大規模災害である。しかしながら、比較の問題であり明確な基準はないが、福島第一原子力発電所の事故を見れば明らかなおろ、原子力事故の被害の規模は化学プラントの工場事故などよりもずっと大きい。また、水俣病などの公害事故では、比較的長い時間を経て、多数の死者が発生している。これに対して、原子力事故の場合には、即時に被害が発生する。

したがって、政府が政策を講じるに当たっては、このような原子力事故の特徴に照らした制度にする必要がある。仮払い・立替払い制度は、原子力に関する法制度の一部を構成するものである。そのため、仮払い・立替払い制度の構築に当たっては、上記2つの特徴のそれぞれを十分考慮した制度にする必要がある。

III 2つのアプローチ

1 原子力事故の特徴からの帰結

このような原子力損害賠償の特徴に照らすと、原子力事故が発生し、被害が生じた場合、2つの側面があることが分かる。第1に、災害を惹起した原子力事業者に損害賠償責任を追及する側面と、第2に、大規模な災害が発生していることに伴い、被災者が必要としているものを提供し被災者を救助するという側面がある²。

このような前提に立てば、政策立案の際には、それぞれの側面に対応したアプローチが必要である。そのようなアプローチをとることにより、さらに緻密で、より被害者の救済に資する制度構築が可能となるからである。

² もっとも、第1の側面も被害者（被災者）救済という点では共通している。ただ、責任を追及し、損害賠償を支払わせることにより被害者を救済するという点で、間接的な被害者救済となっている。

ここで、原子力事業者の責任追及については損害賠償アプローチと、これに対して、大規模災害への対応については災害救助アプローチを呼ぶことにする³。以下この順で検討したい。

2 損害賠償アプローチ（事故法）

(1) 金銭賠償の原則（現物給付の否定）

まず、損害賠償アプローチについては検討する。これは、伝統的に、特にアメリカ法において事故法（Accident Law）と言われる分野である⁴。

ここで、原賠法の目的をみると、「この法律は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償に関する基本的制度を定め、もつて被害者の保護を図り、及び原子力事業の健全な発達に資することを目的とする」（原賠法1条）とされている（下線部筆者）。注目すべきは「損害賠償に関する基本的制度を定め」という部分である。ここから導かれることとして、以下の2点がある。

第1に、「損害賠償」であるから、古典的な、裁判所を通して権利を実現するイメージが暗黙の前提となっていると言ってよい。すなわち、「損害賠償」である限り、災害被害に対する対応として要請される緊急の措置である必然性はない。むしろ、事実の大部分が明らかになってから、事後的に損害賠償請求権の成立要件の充足を評価して、損害を填補するという事後的な観点に適合的である。

第2に、不法行為に基づく損害賠償については、金銭を持って支払われるものとされている（民法722条1項、同法417条。これを「金銭賠償の原則」と呼ぶ。）。したがって、損害賠償としては、現物給付は認められず、金銭賠償のみとなる。

(2) 現物給付の可能性

もっとも、金銭給付の原則を前提としたとして、現物給付による被害者救済を実現することも不可能ではない。すなわち、金銭の支払義務を内容とする損害賠償債務について、代物弁済契約（民法482条）を締結し、金銭の支払に代えて必要な現物の給付を行うというものである。

しかしながら、このようなアプローチは現実的でない。というのは、原子力事故の被害者は多数であるところ（福島原発事故の場合、避難指示を受けた者は16万人を超えるとさ

³ 原賠法を「事故法」としてよりも、「災害型公害法」として位置づけるべきであるものとして、小柳春一郎『原子力損害賠償制度の成立と展開』（日本評論社、2015年）235頁。上記見解は、原賠法を損害賠償（事故法）として捉えることを基本的に否定する。これに対して、本提言は、原子力事故には、2つの側面があり、それぞれの側面に即したアプローチが必要であり、従って、損害賠償（事故法）のアプローチも重要な一部であると考え。また、上記見解は、原賠法という制定法を災害法と性質決定しようとしているようであるが、本提言では、原賠法の中で解決することにはこだわらず、原賠法の外で、例えば新規立法で災害法の視点から政策を講じることを排除しない。

⁴ アメリカ法の「事故法」と日本の不法行為法とでは、後者が故意行為を含む点で、基本的な要素が異なっている。

れる。)、原子力事業者が、そのような各被害者との間で、各被害者に必要な現物給付を内容とする契約を締結することは、実際上不可能だからである。

なお、派生的に、原子力事業者ではなく、第三者である政府が代物弁済合意の主体となることができるかという点が問題となりうるが、結局のところ、原債務（損害賠償債務）について、債務の主体になりうるかという問題、すなわち立替払いの可否の問題に帰着する。そうだとすれば、立法で、政府による立替払いを可能とするのであれば、当然に原子力事業者に代わって、政府が現物給付を内容とする代物弁済契約を締結することも可能になる。

3 災害救助アプローチ（災害法）

(1) 災害救助法

災害救助アプローチの基本法として、「災害救助法」がある。原子力事故が起きた場合には、原子力災害対策基本法などに加えて、この災害救助法も適用される(この点は後記(3)で検討する。)

災害救助法の目的をみると、「この法律は、災害に際して、国が地方公共団体…の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする」(1条)とされている(下線部筆者)。

この点からすると、災害救助法の特徴は、第1に、災害救助法に基づく様々な措置が、緊急の措置であることである。すなわち、事故と措置との間に時的近接性が認められる。

また、第2の特徴として、災害救助法に基づく措置をみると、以下のとおりである(災害救助法4条)。(ア)避難所及び応急仮設住宅の供与、(イ)炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、(ウ)医療及び助産、(エ)生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、(オ)学用品の給与などである。このように、災害救助法に基づく措置は、ほとんどが現物給付(サービスの提供を含む。)であり、これらが生命の維持に直結するものであることが明らかである。

以上2点から、災害救助アプローチは、発災直後の時期において、被災者が必要とするもの(物・サービス)を応急的に提供することで、被災者を救助することを目的としたアプローチであることが分かる。

(2) 補論その1：責任集中との関係

原子力事故に伴う責任は、すべて原子力事業者が負い、「原子力事業者以外の者」は責任を負わない(原賠法4条1項。「責任集中」という。)。そのため、政府という「原子力事業者以外の者」が、災害救助という「責任」を負うことは、同条項に反するのではないかという疑問が生じうる。

しかしながら、この「責任」は原賠法3条1項の責任を意味することは文言上明らかであり、災害救助などの国の責任は、責任集中の枠外である。また、責任集中は、原子力事業者へ物・役務を提供する者を保護する制度趣旨であるところ、事故後に、かつ、国が災

害救助を行うことは、このような制度趣旨と関係ない。

また、より積極的に、被災者の視点に立って考えると、被災者は、責任を負う者が誰かという点（責任追及）とは関係なく救済されるべきであり、その目的に照らして制度を構築する必要がある。

したがって、政府という「原子力事業者以外の者」が、災害救助という「責任」を負うことは、責任集中制度に違反しない。

(3)補論その2：法改正の必要性

原子力事故が起きた場合、原子力災害対策基本法などに加えて、災害救助法も適用される。したがって、既存の災害救助法で対応すればよく、災害救助アプローチなどというものは必要ないという議論も可能である。

しかしながら、第1に、具体的には、災害救助法は、あくまで、自然災害などを適用対象として想定しており、原子力事故に伴う災害を適用対象とする場合に、合理的でない点も発生してしまうように思われる。例えば、自然災害の場合には、福島第一原子力発電所事故の場合のように、例えば数年に及ぶ避難指示を想定していないなど状況が異なる。

第2に、後述する資金調達の問題や、事故前からの原子力安全施策の一環とすることができる点がある。

したがって、現行の災害救助法に加えて、原子力事故に伴う災害について特別の規定を置くことには意義があると考えられる。

4 仮払い・立替払い制度との関係

このように、2つのアプローチ・側面を区別して検討すると、仮払い・立替払い制度は、両方の側面が交錯している場面であることが分かる。すなわち、緊急の措置であるという点で、現象面だけみると、事故直後に、被害者（被災者）に対して金銭を交付している場合、その行為は、損害賠償金の前払いという面も、災害救助としての面も両方がある。

このように、両者の関係は、相互に排他的ではないものの、上記の「被害者の必要とする救済」「大規模災害」という特徴を踏まえて、どちらに重点を置くかを意識する必要がある。つまり、責任追及としての損害賠償金の前払いとして仮払いを実施するためであるという性格と、責任追及はいったん置いて、被災者をとにかく救助するための制度であるという性格、どちらを重視して制度構築すべきかという問題である。

福島第一原子力発電所事故という大規模災害を経験した政府は、同事故の後に被害者（被災者）の身に起きたさまざまな事例を収集し、被害者（被災者）のために何ができるのか、どのように救済するのかを真剣に検討すること求められているのである。

IV 災害救助アプローチによる提言

1 重点を置くべきアプローチ

(1)「中間とりまとめ」に即した検討

仮払い・立替払い制度を構築するに当たり、損害賠償アプローチと災害救助アプローチ

のどちらに重点を置くべきか。まず、平成 30 年改正法のベースとなった「中間とりまとめ」に即して検討しよう。「中間とりまとめ」は平成 27 年以降、この種の審議会としては長期にわたった改正部会の議論を取りまとめたもので、国会提出にあたり、文科省が公表した「原子力損害の賠償に関する法律の一部を改正する法律案の概要」の基礎にある考え方を示すものである。

原子力損害賠償法改正の部会の「中間とりまとめ」によれば、仮払い・立替払いについて、「…特に、国による避難指示等が発せられるような場合には、被害者は、生活の本拠からの移動や収入の減少・喪失により、当面の生活にも困難を伴う…。…本来、…原子力事業者によって…仮払いが行われるべきものであるが、東電福島原発事故では、被害者の早期救済が必要である一方、本賠償の支払までに時間を要する等の特別の事情から、国による立替払いに関する特別立法が行われた。…。東電福島原発事故の経験を踏まえると、原子力事故を起こした原子力事業者による仮払いが迅速に行われないなどのやむを得ない状況となった場合、緊急的な措置として、国が原子力事業者に代わって仮払金の立替払いを行うなど、迅速な被害者の救済を図る枠組みについて検討を進めることが重要である」（資料 19-2・16 頁。下線部筆者）。

これに対する評価は、以下のとおりとなる。

一方で、「中間とりまとめ」は、第 1 に、「緊急的な措置として」としており、事故との時的近接性を意識している。また、第 2 に、「(被害者は)当面の生活にも困難を伴う」としており、事故に伴う避難により、被害者が生活を維持することが困難になることに言及している。

とはいえ、「中間とりまとめ」は、「国が原子力事業者に代わって仮払金の立替払いを行う」などとしており、また、全体としても、損害賠償の枠組みをでないものと見える。検討部会の前提として、「原子力損害賠償」の課題を検討すると自らの役割を定義していると思われる。特に、金銭の給付（損害賠償金の支払）を暗黙の大前提としている点で、損害賠償アプローチを重視しているといつて良からう。もっとも、上記のとおり、災害救助アプローチを無視しているわけではないかもしれないが、災害救助アプローチを重視しているとは言えないであろう。

(2) 重点を置くべきアプローチ

そこで改めて検討すると、「中間とりまとめ」も指摘するとおり、原子力事故の直後、被害者は、突然の避難により当面の生活にも困難を伴うことが予想され、緊急の措置を講じる必要がある。本提言の問題意識からすると、大規模災害であり、即時に被害が発生するという原子力事故の特徴から、被害者に対して緊急の、かつ生命維持を目的とした災害救助的措置が必要であり、損害賠償金の支払はいったん後回しで良い。

具体的には、着の身着のまま、仮設の避難所（体育館など）に避難した被害者は、避難のための交通費、日々の生活必需品の購入や、仮設住宅等の家電等の購入費用など当面の生活を継続するための基本的な資力に乏しい状態が容易に想定される。このような状態は、被害者の健康状態を悪化させ、最悪の場合には生命の維持が困難になりかねない状態であ

る。このような被害者にとって、例えば半年先の損害賠償金の支払よりも、当面の生活の維持の方が重要であるのは明らかである。

また、事故の態様によっては、避難先で生活必需品、特に食糧が不足することも考えられる。その場合、貨幣よりも、現物の食料の方が有用であるのは明白である。

さらに、事故の態様によっては、被害者が負傷している場合もありうるのであって、その場合、生命・身体に対する侵害に基づく損害賠償金の支払よりも、即時の療養の給付の方が有用である。

したがって、仮払い・立替払い制度の構築、特に仮払い制度の構築の観点からは、基本方針として、災害救助アプローチを重視するべきであると考えられる。

そこで、改正検討部会の議論を離れて、言わば白地からどのような仮払い・立替払いが望ましいかについては、将来改めて検討したい。

2 災害救助アプローチからの提言

(1) 基本方針

原子力事故の特徴（大規模災害が、即時に発生すること）から、事故直後においては、災害救助アプローチを重視すべきである。そして、その後、事故直後の混乱状態が落ち着いた後に、損害賠償アプローチに重点を置いた措置に移行するのが望ましいと考える。

また、措置の内容として、「被害者が必要としている救済」という観点から検討し、金銭の交付に拘泥すべきではない。その際、最も困難な状況にある被災者を措定して、その被災者に必要な現物・金銭の給付のメニューを設定するべきである。

具体的には、災害救助法と同様、(ア) 避難所及び応急仮設住宅の供与、(イ) 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与、(ウ) 医療及び助産、(エ) 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与、(オ) 学用品の給与などが考えられるが、これにとどまる必要はない。避難先での生活必需品の購入費、交通費、宿泊費に相当する金銭の交付も、含まれうる。

このように考えると、金銭支払（仮払い）は災害救助メニューの1つということになる。

(2) 措置の対象者

災害救助アプローチを重視した場合には、措置の対象者について、損害賠償アプローチとは異なることがありうる。具体的には、例えば、営業損害などの経済的損失を仮払いの対象とすべきか。

この点、損害賠償アプローチからは、避難に伴う生活費の支出などの損害と、営業損害・就労不能損害も対象とするのが自然である。これに対して、災害救助の対象が論理必然に定まらないのと同様、原子力災害の場合も論理必然的に定まるものではない。

そこで検討するに、生命・生活の維持に必要なものとは異なり、経済損害は、直ちに手当てしなければならないものではない。また、災害救助のために割り当てることのできる、人的、物的資源が限定されていることは動かしがたい事実である。

そうだとすれば、経済損害は災害救助アプローチからは、生命・生活の維持に必要な措

置に劣後することにならざるを得ないと考える（経済的な収入を奪われても、救助により生命・生活は維持できる。）。

なお、念のため付言すると、営業損害などの経済被害を受けた者が、損害賠償責任を追及できるのは当然である。本提言で述べているのは、災害救助アプローチをとった場合には、まず自然人としての被災者の生命・生活の維持に注力するべきであるということである。

(3) 資金調達

現物給付を含めた措置を講じる場合、資金調達のルートを確認しておく必要がある。自然災害などの場合には、国家予算等により支弁されるが、原子力災害は大規模災害であるから、物、金銭、サービスの提供のための資金需要を満たせない可能性を考慮する必要がある。そのため、多重的な資金調達ルートを確認する必要がある。

(4) パッケージとしての原子力災害対策

災害救助アプローチの考え方をさらに推し進めると、災害対策は、事故後の対策にとどまるものではなく、事故前から始まっている。例えば、避難経路の確保や避難訓練など、事故前にもできる対策は多くある。

このように考えると、原子力事故の前を含む、パッケージとしての原子力災害対策の一環として、災害救助アプローチによる政策構築が望まれることになるだろう。

V まとめ

以上を要するに、仮払い・立替払い制度を構築するに当たっては、単に損害賠償債務の支払のタイミングを早めることだけに主眼を置くのではなく、原子力事故の特徴に照らして、事故直後の被害者（被災者）を救済するために必要な災害救助アプローチによる法改正が必要であると考えられる。その結果、金銭の交付（仮払い）は、災害救助メニューの1つとなる。また、事故前も視野に入れた、パッケージとしての原子力災害対策の中に位置づけられる。

以上